



SIVILOMBUDET

TOLLETATEN

Tolldirektør Øystein Børmer

Postboks 2103 Vika

0125 OSLO

Vår referanse
2022/5127

Deres referanse

Vår saksbehandler
Ellen Cathrine Beccer

Dato
07.11.2022

Undersøkelse av eget tiltak – om divisjoner og regioner er selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker

Sivilombudet har gjennom blant annet konkrete klagesaker blitt oppmerksom på at nåværende organisering av enkelte etater har ført til spørsmål om innsynssaker er sikret en reell to-instansbehandling. Det er også et spørsmål hvordan etatene håndterer og vurderer dokumenter sendt innad i etaten. Vi viser blant annet til ombudets sak 2022/3854 hvor klageren anførte at han ikke hadde fått en reell to-instansbehandling av sin innsynsklage i Tolletaten. Deres saksnummer for denne saken er 22/16019.

Ombudet har funnet grunn til å ta opp spørsmål knyttet til dette på generelt grunnlag og av eget tiltak. Undersøkelsen gjelder Tolletaten, Skatteetaten, Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Statens vegvesen og Fiskeridirektoratet.

Grunnlaget for undersøkelsen er informasjon om organiseringen på etatens nettsted, informasjon om offentlig postjournal og innsyn, hvordan etaten fremstår på innsyn og informasjon vi har fått gjennom konkrete klagesaker.

Begrepet forvaltningsorgan/organ er brukt i flere bestemmelser i offentleglova. I offentleglova § 29 første ledd er det bestemt at et «organ» som mottar et innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Av offentleglova § 32 første ledd følger det at klageorganet er «det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket».

Hva som utgjør ett og samme forvaltningsorgan har også betydning for unntaksadgangen. Et forvaltningsorgan kan med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd gjøre unntak fra innsyn for et dokument som «organet» har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan, se forarbeidene til offentleglova § 14, NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov side 265 flg. og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 130. Ved vurderingen skal det legges vekt på hvordan enheten er organisert, og om den har noen selvstendig myndighet til å treffe avgjørelser, se også Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 side 92 flg. Det er eksempelvis lagt til grunn at hvert enkelt

politidistrikt, hvert enkelt særorgan i politiet og Politidirektoratet, regnes som egne organer, se NOU 2003: 30 side 265 og Brandt m.fl., Offentleglova, Lovkommentar (2018) side 220. Se også ombudets uttalelse 27. juni 2022 (SOM-2022-1340) om at Skattedirektoratet og hver av divisjonene er selvstendige organer, ombudets uttalelse 27. januar 2020 (SOM-2019-2174) om at de tidligere tollregionene var å anse som selvstendige organer etter offentliglova, og ombudets uttalelse 8. september 2011 (SOM-2010-2991) om tilsvarende spørsmål vedrørende Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) fem regioner.

På denne bakgrunn ber ombudet i det følgende om svar på spørsmål knyttet til den faktiske organiseringen, men også Tolletatens rettslige vurderinger knyttet til om etaten består av ett eller flere selvstendige organer.

1. Vi ber om en kort redegjørelse for den nærmere organiseringen av Tolletaten og herunder svar på følgende spørsmål:
 - a. I hvilken grad opptrer enkelte enheter i Tolletaten utad som selvstendige enheter i informasjonsmateriell, på etatens nettsted, i brevhoder og e-postsignaturer e.l.?
 - b. Har de enkelte enhetene i Tolletaten noen selvstendig myndighet til å treffe avgjørelser, herunder avgjøre enkeltsaker?
 - c. Har enkelte enheter egen administrasjon og organisasjon, herunder selvstendig ledelse, og/eller egne arkiver?
 - d. Har Tolletaten fellesfunksjoner, som f.eks. HR, IT, arkiv m.m., som yter sørvis til flere deler av etaten? Hvor er i så fall denne/disse enheten(e) plassert organisatorisk? Håndterer en slik enhet innsynskrav?
 - e. Hvordan er Tolletaten fysisk organisert? Sitter ansatte fra både over- og underinstansen plassert på samme kontor?
2. Vi ber Tolletaten gi sitt begrunnede syn på om alle enhetene i etaten er å anse som ett og samme organ eller om etaten består av flere selvstendige organer etter offentliglova § 14. Hvilke enheter i etaten er eventuelt å anse som selvstendige organer etter denne bestemmelsen?
3. Hvordan fordeles og behandles innsynskrav som sendes inn til et felles postmottak/ felles adresse/ elnnsyn, sett hen til offentliglova § 29 første ledd om hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet?
4. Om tilfelle, hvilken enhet i Tolletaten regnes som klageorgan etter offentliglova § 32? Er denne enheten også å regne som nærmest overordnet forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 28 første ledd eller andre særskilte klageregler? Mener Tolletaten at klageordningen sikrer en reell to-instansbehandling av innsynsklager?
5. Mener Tolletaten at organbegrepet i offentliglova §§ 14, 29 og 32 må forstås likt?

6. Vi ber om en redegjørelse knyttet til journalføring av dokumenter sendt innad i Tolletaten og offentliggjøringen av postjournalen til Tolletaten på eInnsyn. Herunder ber vi om svar på følgende spørsmål:
 - a. Kategoriseres dokumenter som sendes mellom ulike divisjoner/regioner/direktorat mv. som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14 første ledd?
 - b. Journalføres alle dokumenter sendt mellom de ulike divisjonene/regionene/direktoratet? Hvis ikke, hva er årsaken til at disse dokumentene ikke journalføres?
 - c. Påføres avsender/mottaker på dokumenter sendt mellom de ulike divisjonene/regionene/direktoratet, jf. forskrift om offentlege arkiv § 10 første ledd bokstav c? Fremgår det i så fall hvilken enhet i Tolletaten som er henholdsvis avsender og mottaker?
 - d. Hvilke skriftlige rutiner har Tolletaten for journalføring av korrespondanse mellom divisjoner/regioner/direktorat mv., også sett hen til at de eventuelt er samlokalisert?
 - e. Hvilke enheter i Tolletaten publiserer postjournalen på eInnsyn og hvordan går det frem av eInnsyn hvilken del av etaten dokumentet tilhører? Dersom ikke alle enhetene publiserer postjournalen på eInnsyn, publiseres disse journalene et annet sted eller fremgår det noe sted hvordan man kan be om innsyn i disse?
 - f. Benyttes samme saksnummer for over- og underinstansen ved klagebehandling?
7. Vi ber Tolletaten oversende eventuelle relevante dokumenter/utredninger som kan kaste lys over vurderingene som er gjort i forkant av etatens nåværende organisering, særlig med tanke på klageordningen, håndtering av innsynskrav m.m., jf. sivilombudsloven § 20.

Ombudet ber om Tolletatens svar innen **7. desember 2022**.

For sivilombudet

Ingeborg Skonnord
assisterende avdelingssjef

Ellen Cathrine Beccer
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent etter gjeldende interne rutiner, og har derfor ikke håndskrevet underskrift.